
Nr. 354

Vorträge, Reden und
Berichte aus
dem Europa-Institut
– Sektion Rechtswissenschaft –

herausgegeben von
Prof. Dr.Dr.Dr.h.c.mult. Georg Re
und Prof. Dr. Torsten Stein

Dr. Peter Schütterle
Generalsekretär
Energiecharta-Sekretariat
Brüssel

Der Energiecharta-Vertrag
Fundament künftiger Ost-West-Energiekooperation

Vortrag
gehalten am 5. November 199

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der ASKO Europa-Stiftung.

1997 © Europa-Institut
Universität des Saarlandes

Nicht im Buchhandel erhältlich

Abgabe gegen eine Schutzgebühr
von 10,- DM

	5
1. Einleitung	
2. Handel mit Primärenergieträgern und Energieprodukten	7
3. Transit	8
4. Förderung und Schutz von ausländischen Investitionen	9
5. Sonstige Vorschriften	11
6. Streitbeilegung	13
7. Organe	13
8. Inkrafttreten des ECV	14

Der Energiecharta-Vertrag

Fundament künftiger Ost-West-Energiekooperation

1. Einleitung

Im Dezember 1991 haben 49 Staaten und die Europäischen Gemeinschaften die Europäische Energiecharta als politische Absichtserklärung mit dem Ziel der Energiekooperation zwischen Ost und West unterzeichnet. Im April 1996 hat sich Mazedonien (FYROM) mit Zustimmung der Chartakonferenz diesen Signatarstaaten angeschlossen.

Die Charta war vom seinerzeitigen niederländischen Premierminister *Lubbers* auf dem Europäischen Rat im Juni 1990 in Dublin als Instrument zur Förderung der Beziehungen zwischen der damals noch existierenden UdSSR, den Ländern Mittel- und Osteuropas und den Mitgliedstaaten der Europäischen Union angeregt worden. Ihr Hauptziel: die Förderung des Wirtschaftswachstums durch Maßnahmen zur Liberalisierung von Investitionen und Handel mit Energie.¹

Nach dreijährigen Verhandlungen wurde im Dezember 1994 die Europäische Energiecharta durch den Energiecharta-Vertrag² in ein rechtlich verbindliches Dokument umgewandelt, das bis zum Juni 1995 von 48 Staaten und den Europäischen Gemeinschaften, d.h. allen Signataren der Charta außer USA³ und Kanada, unterzeichnet wurde.

¹ Siehe *Lukes, Rudolf*, Die Europäische Energiecharta, EuZW 13/1992, S. 401 ff.; *Böge, Ulrich*, Europäische Energiecharta. Durchbruch für eine neue Qualität grenzüberschreitender Energiebeziehungen in Europa, Energiewirtschaftliche Tagesfragen 1992, Heft 1/2; *ders.*, Europäische Energiecharta. Baldiger Verhandlungsdurchbruch beim Basisabkommen?, Energiewirtschaftliche Tagesfragen 1993, Heft 3; *ders.*, Europäische Energiecharta, Gas-Erdgas, 134 1993 Nr. 2; Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission über eine Gesamteuropäische Energiecharta (91/C 269/21), ABl. Nr. C 269/79 v. 14.10.91.

² BGBl., Teil II, v. 7.1.1997, S. 1.

³ Zur Haltung der USA siehe: *Fox, William*, The United States and the Energy Charter Treaty: Misgivings and Misperceptions, in: Wälde, Thomas W. (Hrsg.), The Energy Charter Treaty. An East-West Gateway for Investment & Trade, London 1996, S. 194-201.

Der ECV ist das erste Wirtschaftsabkommen nach Ende des Kalten Krieges, das alle Republiken der ehemaligen Sowjetunion, die ehemaligen Staatshandelsländer Mittel- und Osteuropas, die Europäischen Gemeinschaften und die Mitgliedstaaten der OECD (außer den USA, Kanada, Mexiko und Neuseeland) verbindet. Er schafft den rechtlichen Rahmen für die mit der Europäischen Energiecharta auf politischer Ebene propagierte Ost-West-Energiekooperation.

Der ECV ist

- das erste verbindliche multilaterale Abkommen über den Schutz ausländischer Investitionen und den Handel mit Energie,
- die erste multilaterale Festlegung von Transitregeln für Energienetze,
- der erste multilaterale Vertrag, der verbindliche internationale Schiedsgerichtsbarkeit als allgemeine Regel der Streitbeilegung vorsieht.

Bei Analyse und Bewertung des ECV sollte nicht vergessen werden, daß die Vertragsverhandlungen zu einer Zeit stattfanden, in der die 15 gerade unabhängig gewordenen Nachfolgestaaten der Sowjetunion

- ihre Verfassungen und Rechtsordnungen insgesamt herauszubilden hatten,
- ein neues Rechtssystem für ihren bislang im RGW hochintegrierten und nach planwirtschaftlichen Vorgaben arbeitsteilig organisierten Handel einführen mußten,
- sich anschickten, die Gesamtheit der marktwirtschaftlichen Rechtssysteme zu übernehmen, die sich seit der Oktoberrevolution ohne ihre Beteiligung entscheidend entwickelt hatten.⁴

Dies erklärt vielleicht die nicht einfach zu verstehenden, bisweilen fast formelhaften Kompromisse der Vertragsbestimmungen und ihre teilweise durch Bemühensklauseln eingeschränkte rechtliche Verbindlichkeit.⁵ Auch den "weichen" Passagen des ECV sollte aber eine rechtliche Verbindlichkeit nicht völlig abgesprochen werden.

⁴ Vgl. Suleimenov, Aidan/Holland, William, The Energy Charter Agreement and the Development of Kazakhstan Legislation, in: Wälde, Thomas W. (Hrsg.), *op. cit.* (Fn. 3), S. 179 ff.

⁵ Vgl. Doré, Julia, Negotiating the Energy Charter Treaty, in: Wälde, Thomas W. (Hrsg.), *op. cit.* (Fn. 3), S. 137 ff.

Wirtschaftspolitische Ziele des ECV sind neben der Schaffung einer Energiegemeinschaft beiderseits des früheren Eisernen Vorhangs und dem Versuch, den Niedergang der ehemaligen RGW-Volkswirtschaften in einem Schlüsselbereich zu stoppen, die Einführung marktwirtschaftlicher Regeln und rechtsstaatlicher Prinzipien zwecks Steigerung von Investitionen und Handel.⁶ Dies war und ist deswegen von hervorragender Bedeutung, weil die Energiewirtschaft in fast allen diesen Staaten eine volkswirtschaftliche Schlüsselrolle hat, nicht zuletzt im Hinblick auf bitter benötigte Deviseneinnahmen.

Zu beachten ist dabei, daß der ECV weder nationale Energiepolitiken ersetzt noch ein Instrument der Entwicklungshilfe ist. Er schreibt weder Privatisierungen noch den Netzzugang Dritter (TPA) vor. Er bestätigt vielmehr ausdrücklich (und verständlicherweise) die Souveränität der Mitgliedstaaten über ihre Energievorkommen, die entsprechende Eigentumsregelung und insbesondere ihr Recht zur Entscheidung über Energieexploration und -produktion.⁷

2. Handel mit Primärenergieträgern und Energieprodukten⁸

Die Handelsbestimmungen des ECV erklären die Bestimmungen von GATT 1947 und der dazugehörigen Instrumente einschließlich des grundsätzlichen Verbots von handelsbezogenen Investitionsmaßnahmen (TRIMs) auch für den Handel zwischen den (noch-) Nichtmitgliedern der WTO und den WTO-Mitgliedern unter den ECV-Staaten für anwendbar. Dies ist von herausragender, nicht zuletzt auch symbolischer Bedeutung für die betroffenen östlichen Staaten in ihrer Vorbereitung auf die volle Teilnahme am Weltmarkt und den Institutionen der Weltwirtschaft.

⁶ Zu den Schwierigkeiten von Investoren in den Staaten der früheren Sowjetunion vgl. *Dorian, James P./Khartukov, Eugene*, International Oil and Gas Investment in the CIS States, in: Wälde, Thomas W. (Hrsg.), *op. cit.* (Fn. 3), S. 37 ff.

⁷ Art. 18 ECV.

⁸ Art. 3 ff. ECV.

Verständlicherweise gelten weder die institutionellen WTO-Bestimmungen noch die Regeln über das öffentliche Auftragswesen und die GATT-Bestimmungen zugunsten von Entwicklungsländern.⁹

Die Vertragsstaaten haben sich verpflichtet, im Verhandlungswege künftige Höchstgrenzen für Ein- und Ausfuhrabgaben festzulegen und diese bis dahin nach bestem Bemühen nicht mehr zu erhöhen. Der Verzicht auf Zölle und Abgaben auf Energieimporte mag für die westlichen Partner selbstverständlich sein, für die östlichen Energieexportländer betrifft diese Regelung angesichts bislang häufig fehlender oder unvollständiger Steuersysteme häufig die wesentliche Einnahmequelle der Staatshaushalte.

Da zum Zeitpunkt des Abschlusses der Verhandlungen über den ECV die Uruguay-Runde noch nicht abgeschlossen war, sollen deren Ergebnisse auf dem Wege ergänzender Vertragsverhandlungen in den ECV übernommen werden.

3. Transit¹⁰

Der ECV verpflichtet die Vertragsparteien (entsprechend den GATT-Regeln) zur Erleichterung und Ermutigung eines freien und diskriminierungsfreien Transits und präzisiert diesen Grundsatz im Hinblick auf leitungsgelassenen Transit. Transit ist seiner Natur nach am besten nicht bilateral, sondern multilateral zu regeln. Es überrascht daher nicht, daß diese Passagen des ECV die meisten rechtlichen Neuerungen enthalten. Sie finden Anwendung auf Transit von Energie über das Gebiet eines Vertragsstaates, wenn die Lieferung aus einem anderen Vertragsstaat kommt oder für einen solchen bestimmt ist. Hierfür ist – über die im GATT vorgesehene Meistbegünstigung hinaus – Inländerbehandlung zu gewähren, d.h. es gilt die Regelung für Erzeugnisse mit Ursprung im oder Bestimmung für das Transitland selbst.

Fehlen ausreichende Transitinfrastruktur oder freie Kapazität und können Transitrechte nicht kommerziell erworben werden, verpflichtet der ECV über die GATT-Regeln hinaus die Mitgliedstaaten, die Schaffung

⁹ Art. 29 (2) (a) i.V.m. Anhang G ECV.

¹⁰ Art. 7 ECV.

neuer Kapazitäten (unter Einhaltung der jeweils geltenden nationalen Rechtsvorschriften) nicht zu behindern.

Will ein Vertragsstaat den Bau zusätzlicher Kapazitäten unter Berufung auf Sicherheit oder Effizienz seiner Energieversorgung ablehnen, so ist er hierfür gegenüber den anderen Vertragsparteien beweispflichtigt, die Behauptung allein genügt nicht.

Von besonderer Bedeutung für die Versorgungs- und Transitsicherheit könnten die detaillierten Bestimmungen über die Schlichtung von Streitigkeiten über die Transitkonditionen (insbesondere Gebühren) sein. Danach darf zumindest für 16 Monate der Transit durch einseitige Maßnahmen weder verringert noch unterbrochen werden. In dieser Zeit ist ein Schlichtungsverfahren durch ein spezifisches, vom Generalsekretär zu berufendes Panel durchzuführen, dessen Ergebnisse für die Vertragsparteien verbindlich sind.

4. Förderung und Schutz von ausländischen Investitionen¹¹

Die Investitionsschutzbestimmungen des ECV gelten für alle Investitionen eines Investors einer Vertragspartei im Gebiet einer anderen Vertragspartei bezüglich einer "Wirtschaftstätigkeit im Energiebereich" im weitesten Sinne (z.B. Exploration, Produktion, Raffination, Lagerung, Transport, Handel, Dienstleistung).

Die Verpflichtungen decken sich materiell mit denen der meisten bilateralen Investitionsschutzabkommen und sollen stabile, gerechte, günstige und transparente Bedingungen schaffen. Im Einzelnen ist vereinbart:

- die Möglichkeit, das investierte Kapital und damit verbundene Erträge ohne Einschränkung in frei konvertierbarer Währung zu repatriieren, sowie Schlüsselpersonal eigener Wahl (unter Einhaltung der ausländerrechtlichen Bestimmungen) zu beschäftigen,

¹¹ Art. 10 ff. ECV.

- die Berechtigung zu unverzüglicher, wertentsprechender und verwertbarer Entschädigung im Falle von Enteignungen; diese sind nur zulässig, wenn sie im öffentlichen Interesse liegen und nicht-diskriminierend sowie nach rechtsstaatlichen Prinzipien durchgeführt werden,
- Entschädigung für Verluste infolge von Krieg oder Bürgerkrieg wie Inländer,
- das Prinzip *pacta sunt servanda*, das auch bilaterale Verpflichtungen umfaßt, die außerhalb des ECV übernommen worden sind.

Da neben spezifischen Rechtsregeln auch politische Akte der Gastgeberregierung (z.B. im Rahmen der allgemeinen Wirtschafts- oder Energiepolitik) und allgemeine gesetzliche Bestimmungen (etwa im Bereich des Umweltrechts oder der Sicherheitsbestimmungen) einen wesentlichen Einfluß auf ausländische Investitionen haben, ist insoweit Inländerbehandlung vorgesehen und vermutlich auch ausreichend, da keine Regierung daran interessiert sein dürfte, ihre eigene Industrie unangemessen zu beschweren.

Als generelle Regelung legt der ECV über diese Bedingungen hinaus das Prinzip fest, daß (außer in Bezug auf direkte Steuern) eine Investition eines Investors einer Vertragspartei im Gebiet einer anderen Vertragspartei nicht weniger begünstigt werden darf, als Investitionen von Inländern (Inländerbehandlung) oder irgendeines Drittstaates (Meistbegünstigung). Angesichts der Anzahl der theoretisch unter diese multilaterale Vereinbarung fallenden bilateralen Beziehungen kann diese zentrale Bestimmung des ECV in ihrer rechts- und wirtschaftspolitischen Bedeutung nicht hoch genug eingeschätzt werden. Sie könnte sich mehr als die gezielten Regeln zu einer Grundlage des angestrebten guten Investitionsklimas entwickeln.

Aus politischen Gründen sahen sich die früheren Staatshandelsländer allerdings nur imstande, diese weitreichenden Verpflichtungen bezüglich bereits getätigter Investitionen verbindlich einzugehen.

Für die zukünftig vielleicht noch bedeutsamen Frage in Zusammenhang mit der Zulassung ausländischer Investitionen im Bereich der Energiewirtschaft (einschließlich des Erwerbs von Anteilen an privatisierten Energieunternehmen) konnte in der Kürze der für die Verhandlungen zu Verfügung stehenden Zeit eine Einigung nur auf der Basis besten Bemühens erreicht werden. Diese Frage soll daher in einem

Zusatzvertrag zum ECV bis Ende 1997 verbindlich geregelt werden. Insofern besteht ein enger inhaltlicher Zusammenhang mit den Verhandlungen über ein internationales Investitionsschutzabkommen im Rahmen der OECD (MAI), die ebenfalls 1997 abgeschlossen werden sollen.

5. Sonstige Vorschriften

Neben den erwähnten Regeln über Investitionsschutz, Handel und Transit im Gesamtbereich energiewirtschaftlicher Tätigkeiten enthält der ECV eine Vielzahl weiterer Verpflichtungen, die durchgängig dem Ziel der Einführung eines marktwirtschaftlichen Ordnungssystems dienen:

- *Wettbewerbsrecht*¹²: Die Vertragsstaaten verpflichten sich zu Erlass und Durchsetzung von Wettbewerbsgesetzen. Deren Inhalt ist allerdings lediglich insoweit präzisiert, als sie geeignet sein müssen, gegen wettbewerbswidriges Verhalten vorzugehen. Zur Durchsetzung dieser Regeln haben sich die Vertragsparteien zur Zusammenarbeit verpflichtet.
- *Technologietransfer*¹³: Administrative Hemmnisse sind abzubauen, um den Transfer von Energietechnologie auf marktübliche und nicht-diskriminierende Weise zu fördern.
- *Zugang zum Kapitalmarkt*¹⁴: Für den Zugang von Gesellschaften und Staatsangehörigen anderer Vertragsstaaten zum Kapitalmarkt, dessen Öffnung zu fördern ist, soll "nach bestem Bemühen" Inländerbehandlung gewährt werden.
- *Umweltschutz*¹⁵: Schädigungen der Umwelt in Zusammenhang mit dem Energiekreislauf sollen verhindert und auf ein unvermeidbares Maß beschränkt werden. Grundsätzlich soll der Verursacher die Kosten der Verschmutzung einschließlich der grenzüberschrei-

¹² Art. 6 ECV.

¹³ Art. 8 ECV.

¹⁴ Art. 9 ECV.

¹⁵ Art. 19 ECV.

tenden Verschmutzung tragen. Die umweltrelevanten Bestimmungen haben insoweit stark den Charakter von politischen Absichtserklärungen. Die Festlegung verbindlicher Umweltschutznormen oder -regeln blieb bewußt den internationalen Umweltinstitutionen überlassen. Über die künftige Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Energieeffizienz und die damit verbundenen Umweltauswirkungen wurde ein besonderes Protokoll abgeschlossen, das nach Inkrafttreten des ECV und nach Ratifizierung durch 15 Mitgliedstaaten in Kraft treten wird.

- *Transparenz*¹⁶: Die Vertragsstaaten müssen energierelevante Gesetze und sonstige Rechtsvorschriften, Gerichtsentscheidungen und Verwaltungsverfügungen von allgemeiner Gültigkeit veröffentlichen. Die dadurch herbeigeführte Transparenz kann in ihrer grundlegenden Bedeutung für ein stabiles und von Rechtssicherheit geprägtes Investitionsklima angesichts der bisherigen Situation in den meisten Übergangstaaten kaum hoch genug eingeschätzt werden. Dem gleichen Ziel dient auch die Verpflichtung, dem Sekretariat Auskunftsstellen für die nationalen Rechtsvorschriften zu benennen.
- *Nachgeordnete staatliche Stellen*¹⁷: Die Vertragsbestimmungen gelten nicht nur für die Zentral- oder Bundesregierungen, sondern binden auch nachgeordnete Stellen auf regionaler oder kommunaler Ebene sowie spezielle Agenturen und Ämter. Auch öffentliche Unternehmen, deren Existenz der ECV selbstverständlich nicht untersagt, dürfen nicht zur Umgehung der Vertragsbestimmungen genutzt werden.
- *Übergangsbestimmungen*¹⁸: Da die meisten der früheren Staatshandelsländer (trotz teilweise außerordentlich zügiger Vorbereitung ihrer Rechtssysteme auf den Beitritt zum EU-Binnenmarkt und zahlreicher Verpflichtungen im Rahmen von Partnerschafts- und Zusammenarbeitsabkommen mit der EU) sich außerstande sahen, die Gesamtheit der ECV-Verpflichtungen in vollem Umfang sofort zu übernehmen, gibt es eine (beschränkte) Zahl von Übergangsregelungen bis zum 1. Juli 2001 und Sonderbestimmungen für den Handel zwischen den Staaten der früheren Sowjetunion.

¹⁶ Art. 20 ECV.

¹⁷ Art. 22 ff. ECV.

¹⁸ Art. 29 ff. ECV.

6. Streitbeilegung¹⁹

Die ECV-Bestimmungen über Streitbeilegung werden ausländischen Investoren eine Gewähr für faire und vorhersehbare Auslegung und Anwendung der Vertragsbestimmungen durch alle Vertragsstaaten bieten. Sie gelten sowohl im Verhältnis zwischen Investoren und Gastregierungen als auch im Verhältnis der Regierungen untereinander. Die Vertragsparteien haben sich ohne Einschränkung zur Anerkennung der Schiedsgerichtsbarkeit (von ICSID und ICSID-Regeln für Zusatzeinrichtung), UNCITRAL oder Schiedsverfahren Stockholmer Handelskammer) und zur Durchführung ihrer Entscheidungen verpflichtet.

Auch wenn bezweifelt werden könnte, ob es den langfristigen Interesse eines Investors dient, zur Lösung eventueller Differenzen mit den Behörden des Gastlandes ein internationales Schiedsverfahren durchzuführen, dürfte doch die erzieherische Wirkung und vielleicht auch ein gewisser Abschreckungseffekt erheblich sein. Handelsstreitigkeiten, an denen ein WTO-Mitglied beteiligt ist, sind grundsätzlich entsprechend den diesbezüglichen Ergebnissen der Uruguay-Runde zu entscheiden.

7. Organe²⁰

Das Entscheidungsorgan des ECV ist die Energiecharta-Konferenz, die durch ein in Brüssel eingerichtetes Sekretariat unterstützt wird. Die Chartakonferenz soll allgemeine Maßnahmen zur Erreichung der Ziele der Europäischen Energiecharta und zur Durchführung des Energiecharta-Vertrages koordinieren und die Zusammenarbeit bei der Durchführung marktwirtschaftlicher Reformen der Energiewirtschaft der Übergangsländer fördern. Hierzu können auch spezifische Protokolle ausgehandelt werden, an denen sich nicht zwingend alle Vertragsstaaten beteiligen müssen.

¹⁹ Art. 26 ff. ECV.

²⁰ Art. 34 f. ECV.

Der Vertrag enthält eine ausdrückliche Verpflichtung der Institutionen zur engen Kooperation mit bestehenden internationalen Organisationen und Institutionen. Hier sind insoweit in erster Linie zu erwähnen die Europäische Kommission, die Internationale Energieagentur im Rahmen der OECD, die ECE sowie die internationalen Finanzinstitutionen wie EBRD und Weltbank.

8. Inkrafttreten des ECV

Der Vertrag tritt förmlich nach Hinterlegung von 30 Ratifikationsurkunden beim Verwahrer, der portugiesischen Regierung, in Kraft.²¹ Im November 1996 haben 8 Mitgliedstaaten ihre Ratifikationsurkunden bereits hinterlegt, weitere 8 Signatarstaaten haben ihre nationalen Verfahren abgeschlossen und stehen vor der Hinterlegung. Die Ratifizierung durch die EU ist auf gutem Wege. Die russische Regierung hat das Verfahren zur Ratifizierung durch die Duma im August 1996 förmlich eingeleitet. Unter Berücksichtigung dieses Verfahrensstandes kann ein förmliches Inkrafttreten 1997 erwartet werden.

Es erscheint nicht unrealistisch und wünschenswert anzunehmen, daß in diesen Falle auch die Vereinigten Staaten und Kanada, die beide den ECV im Gegensatz zur Europäischen Energiecharta nicht unterzeichnet haben, ihre Haltung revidieren werden.

Die Europäische Union hat sich dafür ausgesprochen, die Prinzipien des Energiecharta-Vertrages auch auf diejenigen Anrainer des Mittelmeers auszudehnen, die den ECV bisher nicht unterzeichnet haben, die Mongolei und Südkorea haben ernsthaftes Interesse an einem Beitritt bekundet. Das zeigt, daß trotz der möglicherweise weniger transparenten politischen Aktualität des Energiechartaprozesses die Grundregeln des ECV nichts von ihrer Attraktivität und Bedeutung eingebüßt haben.

²¹ Art. 44 ECV.